

Prof. Dr. J.M.G. Leune

Enkele kanttekeningen bij de concept-beleidsnota over versterking van de positie van de Inspectie van het Onderwijs d.d. 17-3-1999

Vooraf

De onderstaande opmerkingen over de bovenvermelde concept-beleidsnota zijn geboekstaafd op verzoek van de Directeur-Generaal Primair en Voortgezet Onderwijs. Ik noteerde ze op persoonlijke titel (niet als voorzitter van de Onderwijsraad) en beperkte mij (conform het verzoek) tot enkele hoofdpunten.

1. Gelet op de vitale functies die de Inspectie van het Onderwijs in ons onderwijsbestel vervult is het verheugend dat gezocht wordt naar mogelijkheden om de positie van deze inspectie te versterken. Dit is met name van belang voor een goed toezicht op en een adequate stimulering van de kwaliteit van het onderwijs in Nederland.
2. Dat nadrukkelijk gekozen is voor handhaving van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Inspectie acht ik zeer verstandig. De Inspectie is dienaar van de Kroon. De eindverantwoordelijkheid voor het functioneren van de Inspectie berust bij de minister van OC&W. Uiteraard beschikt de Inspectie over een relatief hoge mate van autonomie in zijn taakuitoefening. De minister van OC&W doet er goed aan de professionele deskundigheid én integriteit van de Inspectie te eerbiedigen.
3. Ik juich eveneens het voornemen toe om de standaarden die de Inspectie hanteert bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs wettelijk te verankeren. Ik heb hier in woord en geschrift veelvuldig voor gepleit. Kwaliteitsnormen die van overheidswege aan door de overheid bekostigde scholen worden voorgehouden dienen in beginsel via de koninklijke route van wetgeving tot stand te komen, in overeenstemming met lid 5 van artikel 23 van onze grondwet. Een regeling via wetgeving brengt tot uitdrukking dat kwaliteitsstandaarden van groot maatschappelijk belang worden geacht. Op deze wijze worden deze standaarden voorwerp van publiek debat en komen ze op democratische wijze tot stand. Een wettelijke verankering maakt voorts een betrokkenheid (in adviserende zin) van de Raad van State en de Onderwijsraad bij de totstandkoming van de standaarden mogelijk. Dit is van belang voor de legitimatie van de standaarden.
4. Het is voor mij een compleet raadsel dat de te ontwikkelen kwaliteitsstandaarden juridisch gezien geen deugdelijkheidseisen genoemd worden. Dit lijkt mij geen houdbaar standpunt. Inhoudelijk gezien *zijn* kwaliteitsstandaarden deugdelijkheidseisen. Alleen al in semantisch opzicht is het onderscheid kwestieus. Constitutioneel gezien is het onderscheid m.i. ronduit problematisch. Wanneer de in de concept-nota ontvouwd redenering zou worden gevolgd is de consequentie dat scholen van overheidswege geconfronteerd gaan worden met twee soorten kwaliteitseisen:
 - a. de deugdelijkheidseisen conform artikel 23 lid 5 van de grondwet;
 - b. de standaarden, zoals vermeld in de te ontwerpen Toezichtswet

Het onderscheid tussen beide is mistig. Het is naar mijn mening onontkoombaar dat ook de beoogde standaarden gezien en behandeld worden als deugdelijkheidseisen. Een uitbreiding van de reeds bestaande deugdelijkheidseisen is dan onvermijdelijk, en wat mij betreft geenszins bezwaarlijk, mits het noodzakelijkheidsbeginsel scherp in het oog wordt gehouden. De standaarden horen m.i. thuis in de sector-wetten, net zoals de reeds bestaande deugdelijkheidseisen.

5. Ik begrijp ook niet hoe gesteld kan worden dat de beoogde standaarden gebaseerd kunnen worden op reeds bestaande deugdelijkheidseisen. Gegeven de omschrijving én de duiding

van het begrip standaarden op blz. 12 van de concept-nota (zie met name de genoemde zeven aspecten van kwaliteit) is deze stelling m.i. onhoudbaar. Voor standaarden terzake van (bijv.) leeropbrengsten, het pedagogisch klimaat en het didactisch handelen van de leerkracht *bestaan* thans simpelweg geen deugdelijkheidseisen. Het is dan niet mogelijk om deze standaarden als het ware op deugdelijkheidseisen te enten. Indien standaarden reeds in deugdelijkheidseisen besloten liggen zijn ze overbodig; ze hebben dan geen toegevoegde waarde.

6. Bij het ontwikkelen en toepassen van de kwaliteitsstandaarden zal de vigerende vrijheid van richting geëerbiedigd dienen te worden, conform art. 23 van onze grondwet. Dit legt aan de reikwijdte en de diepgang van deze standaarden evidente beperkingen op. Mogelijk biedt het recht op substitutie (vgl. de kerndoelen) hier (enig) soulaas.
7. De stimuleringsfunctie van de Inspectie (zoals omschreven op blz. 8 van de concept-nota) mag naar mijn mening de controle-taak niet marginaliseren. De waarborgfunctie van het Rijksschooltoezicht blijft onverminderd van belang. Er is een spanningsverhouding (vooral op het niveau van het uitvoerende inspectorale werk) tussen controleren en stimuleren. Deze zal in de praktijk moeilijk te vermijden zijn. De stimuleringstaak zou (uiteraard onbedoeld) een alibi kunnen verschaffen om met de controle-taak soepeler om te gaan dan uit een oogpunt van algemeen belang wenselijk is.
8. Op verzoek van de minister van OC&W bereidt de Onderwijsraad momenteel een advies voor over leerstandaarden (zie het werkprogramma 1999 van de Raad, blz. 9). Het lijkt mij correct indien hiervan in de onderhavige beleidsnota melding wordt gemaakt. Voorts ligt het voor de hand dat het advies terzake van de Onderwijsraad een rol zal spelen in het ontwikkelingsproces betreffende de leerstandaarden en dat de Raad ook te zijner tijd bij de totstandkoming van deze standaarden betrokken wordt. Het is merkwaardig dat de onafhankelijke Onderwijsraad niet wordt vermeld als contribuant in dit ontwikkelingsproces en de belangenorganisaties van het onderwijsveld wél (zie blz. 16 van de concept-beleidsnota).

Conclusie: het streven naar een versterking van de positie van de Inspectie van het Onderwijs en naar de ontwikkeling van wettelijk verankerde kwaliteitsstandaarden is naar mijn mening juist. De wijze waarop de stimuleringstaak van de inspectie juridisch vorm krijgt behoeft een nadere en grondige doordenking. Dit geldt in het bijzonder voor de manier waarop de beoogde standaarden worden ingebed in de onderwijsjuridische rechtsorde; de kwaliteitsnorm dient ook voor de standaarden zelf te gelden.

Rotterdam, 22 maart 1999.